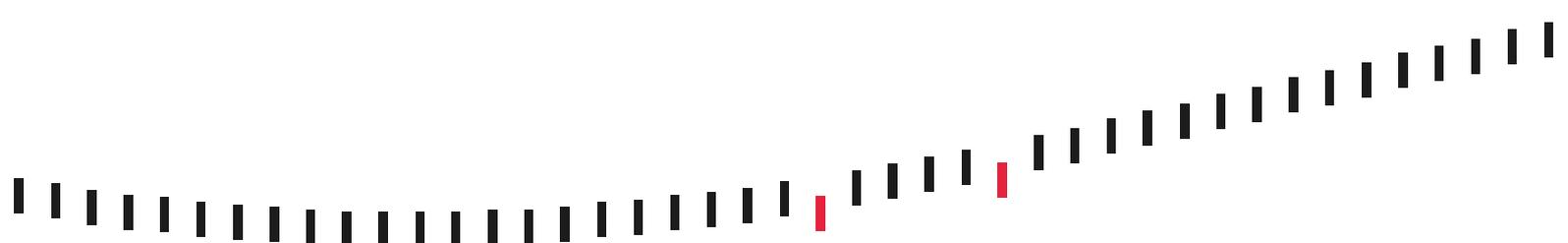


Schlussbericht

Bedarfsabklärung: Vereinheitlichung der Informatikumgebung des Handelsregisters

Basel | 28.02.2020



Impressum

Bedarfsabklärung: Vereinheitlichung der Informatikumgebung des Handelsregisters

Version 4 / Schlussbericht

28.02.2020

Auftraggeber/in: Eidgenössisches Amt für das Handelsregister

Autorinnen/Autoren: Niclas Meyer, Melanie Krähenbühl, Harald Meier

Projektleitung seitens Auftragnehmerin: Harald Meier

BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG

Aeschengraben 9

4051 Basel

T +41 61 262 05 55

contact@bss-basel.ch

www.bss-basel.ch

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung.....	5
1.1 Ausgangslage.....	5
1.2 Ziele.....	5
2. Methodik	6
2.1 Vorgehensschritte.....	6
2.2 Herausforderungen.....	7
3. Ergebnisse.....	9
3.1 Effektivität.....	9
3.2 Effizienz.....	14
4. Schlussfolgerungen	18

Zusammenfassung

Die 28 kantonalen Handelsregister in der Schweiz nutzen zur Erbringung ihres gesetzlichen Kernauftrags resp. ihrer -dienstleistungen zwei unterschiedliche Informatikanwendungen von zwei verschiedenen Anbietern. Das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – für das Amtsblatt SHAB – nutzen weitere Informatikanwendungen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ortet Fehleranfälligkeit, Redundanzen und Ineffizienzen dieses Systems und empfiehlt vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob u.a. eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung für die kantonalen Handelsregister angezeigt wäre.

Das EHRA hat BSS Volkswirtschaftliche Beratung beauftragt, den Bedarf für eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung seitens wichtiger Nutzer- und Anspruchsgruppen abzuklären. Dazu wurden die generellen Bedürfnisse an die Informatikumgebung des Handelsregisters, Gründe für resp. gegen eine potenzielle Vereinheitlichung sowie Möglichkeiten für den Einbezug technischer Neuerungen erfasst. Methodische Grundlage sind eine Literatur- und Dokumentenanalyse, telefonische Fachgespräche mit Prozessbeteiligten und eine Befragung von Vertreterinnen und Vertretern der Anspruchsgruppen im Rahmen von Online-Fokusgruppen.

Die zentralen Bedürfnisse der Nutzer des Handelsregisters an die Informatikumgebung sind eine hohe wie einheitliche Datenqualität, Benutzerfreundlichkeit, umfangreiche Suchfunktionen und schnelle Prozesse. Durch eine einheitliche Software allein lassen sich diese Bedürfnisse nicht realisieren. Vielmehr bedarf es effektiver Prozesse und effizienter Strukturen. Diese können von der Informatikumgebung zwar unterstützt, jedoch nicht ersetzt werden.

In der Bedarfsabklärung hat sich ausserdem gezeigt, dass die Mehrheit der kantonalen Handelsregisterführerinnen und -führer mit ihren Systemen zufrieden ist. Sie haben kein Bedürfnis für eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung im Sinne einer einheitlichen Software. Dasselbe kann auch für die wichtigste Nutzergruppe der Handelsregister – die Unternehmen – gesagt werden. Für sie spielt es keine Rolle, welche und wie viele Softwareanwendungen genutzt werden; vielmehr sind Effektivität und Effizienz entscheidend.

Auf Basis der Ergebnisse dieser Studie und der Beobachtungen der EFK lassen sich gleichwohl Empfehlungen skizzieren, die zu einer Vereinheitlichung und Verbesserung der Informatikumgebung führen könnten. Eine Vereinheitlichung hinsichtlich Form und Inhalt der Eintragungen könnte durch den Erlass von *Weisungen* durch das EHRA gefördert werden. Eine weitere Empfehlung betrifft den Ausbau der *Suchfunktionalitäten des Zefix-Portals*, für die rechtliche und technische Voraussetzungen geschaffen werden müssen. Weitere Schritte der *Digitalisierung* (z.B. elektronische Anmeldung, Schnittstellen) wären zur Verbesserung und Vereinheitlichung der IT-Systeme dienlich.

Mit den Empfehlungen kann die aktuelle Informatikumgebung in ausgewählten Bereichen optimiert werden. Sie entsprechen denn auch dem vielfach – meist implizit – geäusserten Bedürfnis, den *Status quo* des Handelsregisters zu belassen. Die Empfehlungen tragen einerseits nur bedingt zu einer über die Optimierung hinausgehenden Vereinheitlichung resp. Vereinfachung des Handelsregisters bei; andererseits kann eine solche über eine Anpassung der Informatikumgebung

alleine auch nur eingeschränkt erzielt werden. Vielmehr wäre dafür eine Neugestaltung der „Architektur“ des Handelsregisters und des mit ihr verbundenen Rechtsrahmens notwendig.

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

In der Schweiz gibt es insgesamt 28 kantonale Handelsregisterämter. Zur Erbringung ihres gesetzlichen Kernauftrags resp. ihrer -dienstleistungen bedienen sich die kantonalen Handelsregisterämter zweier unterschiedlicher Informatikanwendungen. Die Deutschschweizer Kantone sowie die Kantone Wallis und Tessin nutzen die Software CR-Business von der DV Bern AG, die Westschweizer Kantone die Software HR-Matic von der AISO SA wurden. Hinzu kommen auf Ebene des Eidgenössischen Amtes für das Handelsregister (EHRA) etwa das zentrale Register des Bundes, über deren Zefix-Schnittstelle der Bund und die Kantone Daten austauschen, sowie das vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) herausgegebene Schweizerische Handelsamtsblatt (SHAB), als das offizielle Publikationsorgan der Eidgenossenschaft. Die verschiedenen Informatikanwendungen decken verschiedene Prozessschritte ab und interagieren mittels Schnittstellen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bemängelt diese Situation zuletzt in ihrem 2018 veröffentlichten Bericht.¹ Laut der EFK führt diese Situation zu Doppelspurigkeiten bei der Anschaffung und der Instandhaltung der Systeme sowie einer erhöhten Fehleranfälligkeit und einer uneinheitlichen Datenqualität. Vor dem Hintergrund dieser Kritikpunkte schlägt die EFK vor zu prüfen, „welche gesetzlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten bestehen, um die Informatikumgebung für das Handelsregister zu vereinfachen“. Die EFK empfiehlt mitunter eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung, lässt aber offen, wie eine Vereinheitlichung derselben letztlich aussehen sollte.

Das Eidgenössische Amt für das Handelsregister (EHRA) hat vor diesem Hintergrund BSS Volkswirtschaftliche Beratung beauftragt zu erheben, ob und inwieweit seitens verschiedener Akteure Bedarf für eine Vereinheitlichung der IT-Systeme besteht, mit denen die kantonalen Handelsregisterämter in der Schweiz arbeiten.

1.2 Ziele

Die Bestrebungen in den Jahren 2012/2013, die bestehende Informatikinfrastruktur der Handelsregister zu zentralisieren, scheiterten in der Vernehmlassung. Seit diesem Zeitpunkt haben sich die Rahmenbedingungen und die wirtschaftlichen Umweltfaktoren verändert. Ob und inwieweit unter diesen Voraussetzungen der Bedarf für eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung der Handelsregister gestiegen ist, ist Inhalt des vorliegenden Berichts.

Dieser Frage soll unter Einbezug der kantonalen Handelsregisterämter (kaHR), Nutzenden des Handelsregisters und anderer Anspruchsgruppen nachgegangen werden. Dabei soll etwa geklärt werden, welche Gründe für resp. gegen eine Vereinheitlichung der Informatikumgebung sprechen oder inwiefern technische Neuerungen einbezogen werden könnten. Das Ziel ist dabei

¹ EFK 2018: Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern, April 2018

nicht, die Machbarkeit oder die technische Umsetzung einer Vereinheitlichung der Informatikumgebung abzuklären. Dies benötigt tiefergehende Analysen, die nur im Falle eines hohen Bedarfs für eine Vereinheitlichung in Betracht gezogen würden – wobei unbenommen bleibt, dass sich etwaiger Reformbedarf an der Informatikumgebung auch anderweitig ergeben kann. Vielmehr besteht der Zweck der Bedarfsabklärung darin, Bedürfnisse der prozessbeteiligten kaHR sowie der Nutzenden des Handelsregisters zu skizzieren.

Die Frage nach dem Bedarf nach Vereinheitlichung der Informatikumgebung ist im Lichte der föderalen, dezentralen Organisationsstruktur zu beantworten. Auch die Gründe für aktuelle Probleme, wie sie etwa die EFK in ihrem Bericht ortet, können auf die aktuelle Organisationsstruktur zurückgeführt werden. Diese steht jedoch nicht zur Disposition. Daher geht der Bericht nicht auf eine Reform derselben ein und es werden auch die von manchen Interviewpersonen geäußerten Ideen, die an eine Änderung dieser aktuellen Organisationsstruktur anknüpfen, nicht weiter berücksichtigt.

Der Bericht gliedert sich wie folgt: Nach der Einleitung (Kapitel 1) wird in Kapitel 2 die Methodik erläutert. Kapitel 3 beschreibt die allgemeinen Bedürfnisse an die Informatikumgebung. Vor dem Hintergrund der formulierten Bedürfnisse folgen in Kapitel 4 Schlussfolgerungen. Weitere Informationen finden sich im Anhang des Berichts.

2. Methodik

Die angewendeten Methoden wurden in einem Vorgehenskonzept im Detail dargelegt. Um die Ergebnisse der Bedarfsabklärung besser einordnen zu können, werden die zentralen Schritte im Folgenden skizziert.

2.1 Vorgehensschritte

1. *Vorarbeiten:* In einem ersten Schritt wurde zunächst eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Eine Liste der wichtigsten verwendeten Dokumente findet sich im Anhang B. Darauf folgten weitere Auftragsklärung sowie eine Konkretisierung des Prozessverständnisses hinsichtlich der Eintragung von Informationen ins Handelsregister. Ebenso wurde ein Mapping der Anspruchsgruppen erstellt. Auf Basis des Mappings wurden (explorative) Interviews unter anderem mit Vertretern der Rechtsinformatik des Bundesamtes für Justiz, mit kantonalen Handelsregisterführern sowie weiteren Expertinnen und Experten geführt.
2. *Befragung:*
 - *Kantonale Handelsregisterämter:* Insgesamt wurden 19 ca. 30-45 Minuten dauernde Telefoninterviews mit den Handelsregisterführerinnen und -führern geführt. Ein

Handelsregisterführer gab seine Antworten schriftlich ab.² Die Antworten der befragten Handelsregisterämter wurden gruppiert, namentlich nach der Anzahl der Einträge im Jahr 2018 (vgl. Tabelle 1).

- *Stakeholder-Befragung*: Weitere Stakeholder wurden teilweise telefonisch, teilweise in Online-Fokus-Gruppen befragt.

Tabelle 1 Gruppierung Handelsregisterämter

Grösseneinordnung	CR-Business (DV Bern AG)	HR Matic (AISO SA)
> 9'079 (gross)	6	0
≤ 9'079 (klein)	12	2

Anmerkung: Mittelwert der Anzahl Einträge im Jahr 2018 ist Schwelle für die Gruppierung gross/klein.

Eine Tabelle aller im Rahmen der Bedarfsabklärung befragten Fachpersonen findet sich in Anhang A. Ihnen allen wurde vorgängig ein Interviewleitfaden zugestellt. Das Teilnahmeinteresse der Handelsregisterführerinnen und -führer war hoch; dies zeigte sich daran, dass 19 einem telefonischen Gespräch einwilligten. Hingegen war es schwierig, andere gesprächsbereite Personen zu finden und von der Relevanz des Themas zu überzeugen. Die Gespräche wurden von moderationserfahrenen Projektmitgliedern geleitet. Die Ergebnisse aus der Befragung wurden mit der Analysesoftware Citavi erfasst, codiert und analysiert. Schliesslich wurden die Ergebnisse in einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring³ ausgewertet.

3. *Bericht*: Die Ergebnisse der Bedarfsabklärung wurden zuerst in einem Entwurf des Schlussberichts zusammengefasst. Das Feedback der Auftraggeberin wurde im vorliegenden Schlussbericht berücksichtigt. Gemäss Pflichtenheft umfasst er 15-20 Seiten.

2.2 Herausforderungen

In der Abklärung des Bedarfs nach einer Vereinheitlichung der Informatikumgebung waren die die im Folgenden aufgelisteten Punkte herausfordernd bzw. limitierend:

- Eine Schwierigkeit war, wie oben bereits erwähnt, auf Seiten der Nutzenden des Handelsregisters gesprächsbereite Personen zu finden. Schliesslich konnte jedoch mindestens ein Gespräch mit Vertretern aller Stakeholder-Gruppen geführt werden.
- Bei der Auswertung der Befragungsergebnisse galt es, die Partikularinteressen der befragten Personen resp. Prozessbeteiligten zu berücksichtigen. Dazu haben wir uns des sogenannten Mehrsichtenprinzips bedient. Damit konnten wir ein breites Spektrum unterschiedlicher

² Die kantonalen Handelsregisterführerinnen und -führer haben die an sie gerichteten Fragen zumeist aus der Sicht ihres jeweiligen Kantons beantwortet. Es hat sich gezeigt, dass die Beurteilung der aktuellen Situation selten aus einer „globalen Perspektive“ stattgefunden hat.

³ Mayring 2010: Mayring, P., Qualitative Inhaltsanalyse. In Handbuch qualitative Forschung in der Psychologie (pp. 601-613), 2010, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sichtweisen erfassen und eine fundierte Einschätzung dazu vornehmen, inwieweit Aussagen einzelner Akteure deren Partikularinteressen widerspiegeln.

- Das Erkenntnisinteresse der Bedarfsabklärung bezog sich auf die Vereinheitlichung der Informatikumgebung. Dementsprechend haben sich nur wenige der befragten Akteure darüber geäußert, wie das Handelsregister etwa im Lichte technischer, wirtschaftlicher oder sozialer Entwicklungen mittel- bis langfristig ausgestaltet sein sollte.

Exkurs: International Business Registers Report

Ein Blick in den *International Report of Business Registers 2018* zeigt, dass die 93 untersuchten Handelsregister – rund ein Drittel davon in Europa – unterschiedlich auf die sich verändernden technologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen reagieren. Gerade hinsichtlich der Registrierung von Unternehmen werden mit tiefen Gebühren Anreize zur Nutzung der elektronischen Kanäle gesetzt. Die Nutzung der elektronischen Medien geht zwar nicht zwingend mit einer Beschleunigung von Prozessen einher – die internen Arbeitsabläufe sind entscheidender –, trägt aber gleichwohl zur Reduktion von Kosten bei.

Hinsichtlich der Verknüpfung des Handelsregisters mit anderen Amtsstellen oder der Ausweitung des Wirkungsbereichs der Handelsregister ist ein Grossteil der untersuchten Länder aktiv geworden. Vor dem Hintergrund der 4. EU-Geldwäschereirichtlinie wurde etwa ein Register der wirtschaftlich Berechtigten errichtet, das Geldwäscherei und die Finanzierung von Terrorismus einschränken soll.

Auch gegenüber der Nutzung von neuartigen Technologien wie Blockchain oder künstlicher Intelligenz (KI) sind viele Handelsregister offen. Sie erhoffen sich positive Wirkungen von der Nutzung der Technologien, bspw. eine erhöhte Transparenz, Sicherheit und Integrität der Daten sowie Effizienzsteigerungen. Das Handelsregister in Georgien verwendet die Blockchain-Technologie in der Registrierung von Eigentum, indem Informationen in der Blockchain gespeichert werden. KI wird in Lettland schon seit 2018 in Form von Chat-Bots in das System integriert, soll in Zukunft aber auch zur Identifizierung von Anomalien in den Daten gebraucht werden.

Das Handelsregister in Estland nimmt sowohl in Bezug auf die Einbettung des Handelsregisters in ein Gesamtsystem als auch hinsichtlich der Nutzung neuer Technologien eine Vorreiterrolle ein. Das seit 2002 vollständig elektronische Handelsregister ist stark in die elektronische Verwaltung eingebunden und orientiert sich in seiner Leistungsbereitstellung ausschliesslich an den Bedürfnissen der Endnutzerinnen. Dazu gehört etwa ein Online-Portal zur Einreichung von Anträgen und integrierter Rechnungslegungssoftware, seit 2010 aber auch die Bereitstellung von Jahresberichten aller Unternehmen. Dass das Angebot rege genutzt wird, zeigt sich u.a. darin, dass über 90 Prozent aller Anträge elektronisch eingereicht werden. Wie stark die Anspruchsgruppen des Handelsregisters von den Veränderungen profitieren können, ist relevant für die wirtschaftliche Entwicklung und die Standortattraktivität einer Region.

CRF 2018: Corporate Registers Forum. 2018. *International Business Registers Report 2018*. Auckland: CRF

3. Ergebnisse

Im nachfolgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Befragungen zusammengefasst. Sie lassen sich grob in die zwei Dimensionen Effektivität und Effizienz einteilen. Auch die Kritikpunkte der EFK lassen sich in diese beiden Kategorien einordnen. In den folgenden Unterkapiteln zu Effektivität und Effizienz nennen wir die jeweils wichtigsten Punkte. Das sind solche, die in den geführten Gesprächen besonders häufig genannt wurden, oder solche, die aus Sicht der Autoren besonders dringlich adressiert werden sollten. Die Reihenfolge, in der die Themen behandelt werden, ist zufällig; sie stellt somit keine Priorisierung dar.

3.1 Effektivität

In den folgenden Abschnitten erläutern wir die Bedürfnisse hinsichtlich der Richtigkeit der Einträge und der Suchfunktionalität. Zur leichteren Übersicht und Orientierung sind die folgenden beiden Unterkapitel gleich strukturiert: Zunächst erläutern wir die grundlegenden Bedürfnisse, beschreiben anschliessend die wichtigsten Probleme und analysieren Problemursachen. Abschliessend skizzieren wir mögliche Problemlösungen.

3.1.1 Richtigkeit der Einträge

Bedürfnisse: Alle Anspruchsgruppen wollen sich darauf verlassen können, dass die Informationen, die im Handelsregister eingetragen sind, auch tatsächlich der Realität entsprechen und stets aktualisiert werden. Eine hohe Datenqualität wurde von allen Akteuren, die im Rahmen der Bedarfsabklärung befragt wurden, als wichtigstes Bedürfnis genannt.

Problembeschreibung: Nicht immer spiegeln die eingetragenen Informationen jedoch auch die tatsächlichen Gegebenheiten wider. Wie weit verbreitet dies ist, konnte für diesen Bericht nicht quantifiziert werden. Dass die Daten nicht immer fehlerfrei sind, wurde von den Befragten gleichwohl bestätigt. Dabei ist zu unterscheiden, dass Daten anlässlich der Eintragung lückenhaft sind oder im Laufe der Zeit fehlerhaft werden, weil Änderungen eintragungspflichtiger Tatsachen nicht nachgetragen werden. Zu den häufigeren Fehlern zählen laut Einschätzung der Befragten, dass die Einträge nicht aktuell sind (z.B. Namen bereits ausgeschiedener Gesellschafter oder bereits abberufener Exekutivorganmitglieder; nach Adressänderungen keine Aktualisierung der Adressdaten).

Problemursache: Die Informatikumgebung ist per se nicht die Ursache für das Problem fehlerhafter resp. nicht-aktueller Einträge. Vielmehr verweisen die befragten Personen auf das Anmelde- sowie Belegprinzip und die nicht ausreichende Registerverknüpfung.⁴ Gemäss Anmeldeprinzip müssen Änderungen von den Verantwortlichen einer im HR eingetragenen

⁴ Immerhin werden Urteile oder behördliche Verfügungen betreffend eine Handelsregistereintragung an das Handelsregisteramt weitergeleitet (vgl. Art. 19 HRegV). Nach Art. 939 OR wird auch die Konkursöffnung dem Handelsregisteramt mitgeteilt.

Rechtseinheit gemeldet werden; gemäss dem Belegprinzip müssen die Eintragungen in das Handelsregister zudem belegt werden.⁵ Einen automatischen Datenaustausch gibt es nicht.⁶

Medienbrüche wurden als zweite wichtige Problemursache für fehlerhafte Einträge ausgemacht. Sie entstehen, wenn Informationen von einem Medium (bspw. Papier) in ein anderes (bspw. elektronische Dokumente resp. die Inhalte in elektronische Datenbanken) übertragen werden.⁷ Sie sind anfällig für Fehler, die trotz professioneller Prozesse nicht ausreichend zu vermeiden sind. In der bestehenden Software-Umgebung werden zwar bereits eine Reihe von Medienbrüchen durch effiziente Schnittstellen verhindert, bspw. zwischen dem EHRA und den kaHR und zwischen jenen kaHR, welche die gleiche Software nutzen. Aber eben nicht in allen Fällen. Beispiel: Findet die Sitzverlegung zwischen Kantonen statt, in denen die kaHR verschiedene Software-Lösungen nutzen, kommt es mangels Schnittstellen zu Medienbrüchen. Die Daten können zwar elektronisch übermittelt, aber nicht elektronisch verarbeitet werden, sodass sie manuell übertragen werden müssen. Vereinzelt gibt es auch Medienbrüche zwischen Kantonen, die die gleiche Software verwenden (etwa dann, wenn die Einträge in einem Kanton aufgrund unterschiedlicher Datenformate resp. Namenskonventionen nicht automatisch vom anderen Kanton übernommen werden können).

Mögliche Problemlösung:

- Um die Aktualität der eingetragenen Daten zu erhöhen, könnten Schnittstellen zu dritten Registern dienlich sein. Ein Beispiel ist das jüngst entwickelte „Referenz-Personenregister RPR“. So könnte abgeglichen werden, ob die Einträge noch aktuell sind. Gleichzeitig könnten allfällige Änderungen automatisch überführt werden.⁸ Aber: Inwieweit eine Abkehr vom

⁵ Dementsprechend müsste eine Person, die als Verwaltungsrätin mehrerer Unternehmen in mehreren Kantonen bestellt ist, im Falle eines Wohnsitzwechsels die neue Adresse an alle betroffenen kaHR melden. Gleichwohl besteht auch die Möglichkeit, dass Handelsregisterämter die Beteiligten nach Art. 941 OR zur Erfüllung der Anmeldepflicht anhalten können (ggf. mit Ordnungsbussen nach Art. 943 Abs. 1 OR) und nötigenfalls die vorgeschriebenen Eintragungen von Amtes wegen vornehmen. Das Handelsregisteramt kann insbesondere auch nach Art. 938a OR eine Gesellschaft, die keine Geschäftstätigkeit mehr aufweist und keine verwertbaren Aktiven mehr hat, nach dreimaligem ergebnislosem Rechnungsruf von Amtes wegen löschen. Detailregelungen dazu finden sich noch in den Art. 152 ff. HRegV. Entsprechende Möglichkeiten wird auch das neue bereits beschlossene und voraussichtlich 2021 in Kraft tretende Handelsregisterrecht vorsehen (Art. 929 Abs. 3, 934, 934a und v.a. Art. 938 E-OR).

⁶ Künftig wird es neben einer gesetzlichen Verpflichtung (Art. 928a Abs. 1 E-OR) zur Zusammenarbeit der Handelsregisterämter (inkl. EHRA) auch ausdrücklich eine Norm zum Datenaustausch geben. Nach 928a Abs. 2 E-OR gilt: „*Sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht, teilen Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone den Handelsregisterämtern Tatsachen mit, die eine Pflicht zur Eintragung, Änderung oder Löschung im Handelsregister begründen*“.

Der geplante Aufbau eines nationalen Adressdiensts (NAD) könnten den kaHR weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung administrativer Prozesse eröffnen, zumal etwa Adress- und Namensänderungen von natürlichen Personen ohne vorgängige Anmeldung einfach von Amtes wegen eingetragen werden können. Voraussetzung zur Nutzung des NAD seitens Verwaltungen und Dritten ist, dass sie den NAD im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben nutzen und zur systematischen Verwendung der AHV Nummer berechtigt sind. Mit der Einführung des „Referenz-Personenregisters RPR“ wird die systematische Verwendung der AHVN beim Handelsregister eingeführt.

⁷ Dies gilt fallweise auch für elektronisch erstellte Eintragungen. Die Möglichkeit der elektronischen Anmeldung wird bislang kaum genutzt; mit der Einführung einer elektronischen Signatur resp. Identifikation („e-ID“) wird die Verbreitung elektronischer Eintragungen angestrebt.

⁸ BSS 2019: Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister, Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, April 2019

Anmelde- und Belegprinzip möglich ist, wäre abzuklären. Alternativ wären die technischen Möglichkeiten zu prüfen, anhand derer die kaHR automatisch über abweichende Angaben informiert werden und die eingetragenen Unternehmen, Institutionen oder Personen automatisch eingeladen werden, eine entsprechende Mutation vorzunehmen (ggf. einer Anpassung der Daten zuzustimmen).

- Um Medienbrüche bei der Verarbeitung von Sitzverlegungen zu vermeiden, könnte eine Schnittstelle zwischen den von den kaHR aktuell betriebenen Software-Lösungen geschaffen werden. Zudem wird es vermutlich notwendig sein, archivierte Daten zu digitalisieren und die Einträge zu vereinheitlichen, wie im folgenden Abschnitt erläutert wird.
- Das jetzige System der elektronischen Anmeldung wurde von den befragten Akteuren als zu kompliziert bezeichnet. Das System sollte attraktiver gestaltet werden, um Medienbrüche bei Anmeldungen und Mutationen zu verhindern. Ein kundenfreundlicheres System würde den Prozess auf Seiten der anmeldenden und eingetragenen Akteure sowie deren beauftragte Dienstleister (z.B. Notariate, Treuhandbüros) beschleunigen. Eine Bewertung des aktuellen Systems der elektronischen Anmeldung geht jedoch über den Rahmen dieses Berichts hinaus.

3.1.2 Einheitlichkeit der Einträge

Bedürfnisse: Um es den Nutzenden zu ermöglichen, die Handelsregistereinträge effizient durchsuchen und einfach interpretieren zu können, sollten die im HR hinterlegten Informationen sowie die Form der HR-Einträge selbst möglichst einheitlich gestaltet sein.⁹ Dies erleichtert auch, dass die HR-Einträge durch den Einsatz von Softwarelösungen automatisiert durchsucht, analysiert und weiterverarbeitet werden können.

Problembeschreibung: Die HR-Daten sind teilweise uneinheitlich, insbesondere was die Bezeichnung von Funktionen oder die Schreibweise von Namen betrifft – sowohl natürlicher als auch juristischer Personen. Als Beispiele wurden genannt: i) neben der Funktionsbezeichnung „Verwaltungsrat“ wird mitunter auch „Mitglied des Verwaltungsrats“ verwendet; nebst „Präsident“ auch „Präsident des Verwaltungsrats“; ii) die Schreibweise der Namen natürlicher Personen variiert teilweise nach den landessprachlichen Schreibweisen, bspw. Heinrich in der Deutsch- und Henry in der Westschweiz, auch wenn das formal gesehen falsch sein mag; iii) die Firma juristischer Personen wird zum Teil uneinheitlich verwendet (fiktiv bspw. „ABC“, „ABC AG“ oder „ABC Zürich“); unzulässige Firmeneintragungen (fiktiv: „XY Ltd.“). Das Format der HR-Einträge/Auszüge der kaHR, die CR-Business nutzen, unterscheidet sich vom Format der Auszüge der kaHR, die HR-Matic nutzen. In beiden Formaten werden die gleichen Informationen ausgewiesen. Für die Nutzenden erschweren die unterschiedlichen Formate jedoch die Orientierung und Durchführung von Vergleichen.

Problemursache: Auf die bestehende Software-Umgebung sind die oben beschriebenen Probleme nicht zurückzuführen; sie können durch den Einsatz von Software allein auch kaum adressiert werden. Zunächst sind detailliertere Regeln hinsichtlich der Form der Einträge sowie des Formats der HR-Auszüge, an die sich alle Prozessbeteiligten halten, vonnöten. Diese Regeln können

⁹ In der Informatik wird hier auch von „Ontologien“ gesprochen. Gleichzeitig wurde auch das Bedürfnis geäußert, Raum zu belassen für die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz. Auch den Wünschen der eingetragenen Akteure sollte entgegengekommen werden können. Als Beispiele wurden etwa genannt, dass es weiterhin möglich sein sollte, Ortsbezeichnungen in den vier Landessprachen zu verwenden. Ebenso, dass es für Vereine bedeutsam sei, ihre vereinsinternen Organbezeichnungen verwenden zu dürfen.

entweder per gesetzlicher Vorlage oder Weisung durch das EHRA definiert werden oder durch freiwillige Standards, auf die sich das EHRA und die kaHR einigen.

Letztlich müssen die Regeln in der Datenstruktur operationalisiert werden. Aktuell regelt ein XML-Schema für Publikationsmeldungen die Form der gemeldeten Informationen (Input); das BlueBook definiert die Form der Auszüge (Output).¹⁰ Von den befragten kaHR wurde mehrheitlich der Wunsch geäussert, mehr Vereinheitlichung zu schaffen, indem das EHRA von seinem Weisungsrecht Gebrauch und konkretere Vorgaben macht.¹¹ Die Verantwortung liegt jedoch nicht allein beim EHRA. Wir empfehlen, dass sich auch die kaHR einbringen und verdeutlichen, wo sie einen Bedarf für eine Konkretisierung des XML-Schemas und des BlueBooks sehen. Das Ziel sollte sein, dass EHRA und kaHR gemeinsame Lösungen entwickeln. Lösungen, die von allen – kaHR und EHRA – ausgearbeitet und akzeptiert werden, haben eine höhere Chance einheitlich umgesetzt zu werden. Aus demselben Grund scheint es auch nicht tunlich, im Rahmen der Bedarfsabklärung Vorgaben hinsichtlich möglicher Vereinheitlichung von Form und Inhalt zu machen.

Das EHRA kann zwar Weisungen erlassen, hat praktisch aber keine Möglichkeit, die Umsetzung dieser Weisungen durchzusetzen. Es hat lediglich die Möglichkeit, nicht konforme Eintragungen zu verweigern und an die kaHR zurückzuweisen. Dies geht jedoch immer auch zulasten der Unternehmen, die länger auf ihre Eintragungen warten müssen. Dies gilt es zu verhindern.

Eine Software kann dann schliesslich helfen, die Umsetzung und Einhaltung der definierten Regeln zu unterstützen: z.B. mit Pflichtfeldern, Plausibilitätsprüfungen, automatischen Vervollständigungsvorschlägen oder Hilfe- und Informationsfunktionen. Ein Ersatz für einheitliche Regeln ist die Software jedoch nicht.

Mögliche Problemlösung:

- *Weisungen:* Um die Einheitlichkeit und Eindeutigkeit der Einträge sowie der HR- Auszüge zu erhöhen, könnte das EHRA per Weisung und Aktualisierung des xml-Schemas und des BlueBooks die Informationen im HR zu präzisieren. Im Rahmen der Bedarfsabklärung haben kantonale Handelsregisterführerinnen und -führer wiederholt angeboten, bei Bedarf bei der Ausarbeitung von Weisungen mitzuwirken. Die Herausforderung hierbei wird es sein, bei der gemeinsamen Erarbeitung Konsens zwischen mehreren Parteien zu finden. Es lohnt sich jedoch, diese Herausforderung anzunehmen: Gelingt es nämlich, einen Konsens zu finden, besteht eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit, dass die so entwickelten Weisungen umgesetzt werden.
- *Identifikatoren und Schnittstellen:* Zur Realisierung der notwendigen Einheitlichkeit ist zu empfehlen, wo immer möglich, eindeutige Identifikatoren und Schnittstellen zu dritten Registern zu nutzen. Bereits heute verwendet wird das Postleitzahlenverzeichnis, die RAB-Nummern der Revisionsstellen sowie die UID für Einzelunternehmen, Kollektiv- und

¹⁰ xml-BlueBook: Swiss Commercial Registry Excerpt Specification - XML Data Model, Version 1.1 (2012). Verfügbar unter:

https://ehra.fenceit.ch/wp-content/uploads/sites/54/weisung/technisch/HREG_BlueBook_1.10.pdf?version=1&modificationDate=1356078671000

¹¹ Art 5 HRegV

Kommanditgesellschaften, Kapitalgesellschaften, Genossenschaften, Vereine, Stiftungen, Zweigniederlassungen und Institute des öffentlichen Rechts und die Nutzung der AHV-Nummer für natürliche Personen ist in Vorbereitung. Eindeutige Identifikatoren können genutzt werden, um – eine funktionierende Schnittstelle vorausgesetzt – die notwendigen Dateninhalte ohne Medienbruch und ohne Übertragungsfehler ins Handelsregister zu transferieren und nachträglich automatisch zu aktualisieren. Beispiel: Statt Name und Adresse eines Verwaltungsrats oder einer Revisionsstelle manuell einzutragen, könnten diese Informationen automatisch via eines eindeutigen Identifikators vom Zivilstandsregister ins Handelsregister übertragen und automatisch aktualisiert werden, wenn es bspw. zu Namensänderungen kommt.

- *Äquivalenztabelle*: In Fällen, in denen nicht mit eindeutigen Identifikatoren und Schnittstellen gearbeitet werden kann, wäre schliesslich die Nutzung von Äquivalenztabelle zu prüfen. Sie haben jedoch den Nachteil, dass mit ihrer Hilfe eigentlich „Uneinheitlichkeit“ fortgeführt wird. Aus diesem Grund ist diese Option von den hier genannten am wenigsten zu befürworten.¹²

3.1.3 Suchfunktionalität

Bedürfnisse: Viele der Nutzergruppen des HR haben ein Bedürfnis nach umfangreichen und effektiven Suchfunktionen geäussert. Die Suche nach sämtlichen Angaben, die im HR hinterlegt sind, sollte möglich sein (von Namen über Rechtsform und Kapital bis Sitz und Zweck). Zu dem besteht auch das Bedürfnis, frühere Einträge, die durch Mutationen verändert wurden, suchen zu können.¹³

Problembeschreibung: Schweizweit lässt sich in Zefix, dem Online-Portal des EHRA, aktuell lediglich nach dem Namen oder der UID der eingetragenen juristischen Personen oder Institutionen des öffentlichen Rechts suchen.¹⁴ Die Suchergebnisse lassen sich zudem weiter nach Rechtsform, Sitz und Kanton filtern. Umfassendere Suchen, etwa nach natürlichen Personen oder Unternehmenszweck, die also über jene von Zefix hinausgehen, sind aktuell nur auf den Seiten der kaHR und für den jeweiligen Kanton möglich.¹⁵ Um also bspw. eine Suche nach einer natürlichen Person schweizweit durchzuführen, müssten die Seiten aller 28 kaHR aufgerufen werden.

¹² Eine Ausnahme bilden bestehende (historische) Einträge, weil diese mit Äquivalenztabelle nicht geändert werden müssen.

¹³ Im diesem Kontext wurde auch das Bedürfnis genannt, dass über Suchmöglichkeiten hinausgehend die HR-Daten frei, ohne wesentliche rechtliche, finanzielle oder technische Einschränkungen, genutzt, verarbeitet, ausgewertet und weitergegeben werden können. Das Herunterladen der HR-Daten im Sinne der Open-Data-Strategie ist heute nicht möglich. Die HR-Daten können lediglich über die Schnittstellen, die vom SHAB angeboten werden, bezogen werden. Diese Ziele sind ebenfalls in der der Open-Government Data Strategie des Bundes definiert.

Vgl. Strategie für offene Verwaltungsdaten in der Schweiz 2019–2023 (Open-Government-Data-Strategie, OGD-Strategie). Gutgeheissen vom Bundesrat am 30. November 2018. Online verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/55083.pdf>

¹⁴ Rechtsgrundlage des Zefix: Artikel 13 und 14 der Handelsregisterverordnung vom 17. Oktober 2007 und Artikel 929a des OR in der Fassung gemäss Bundesgesetz vom 19. Dezember 2003 über die elektronische Signatur.

¹⁵ Die Bereitstellung der Suchfunktion in den Kantonen ist nach Art. 12 der HR-Verordnung geregelt.

Problemursache: Die Suche nach natürlichen Personen auf Zefix ist aktuell nicht möglich, da eine entsprechende Rechtsgrundlage hierzu noch fehlt.¹⁶ Der Grund dafür, dass schweizweite Suchen nur eingeschränkt möglich sind, ist also materiell rechtlicher Natur.¹⁷ Technisch sollte eine Ausweitung der Suchfunktionen bereits heute möglich sein, wie uns von den Softwareanbietern erläutert wurde.

Mögliche Problemlösung: Um dem von den befragten Nutzerinnen und Nutzern geäusserten Bedürfnis nach umfassenden Suchfunktionen nachkommen zu können, sind zunächst *rechtliche* Anpassungen notwendig: Erstens bräuchte es eine Rechtsgrundlage, um dem EHRA eine Suche nach natürlichen Personen zu ermöglichen und zweitens eine Ermächtigung, die ihm den Zugriff auf die von den kantonalen Handelsregisterämtern gehaltenen Daten ermöglicht.¹⁸ Erst mit diesen Anpassungen stünden dem EHRA grundsätzlich die Daten zur Verfügung, die es benötigt, um eine Erweiterung der Suchfunktion in Zefix anzubieten. Des Weiteren sind *technische* Anpassungen erforderlich, wobei Schnittstellen zu den kantonalen Datenbanken oder der Aufbau einer neuen Datenbank¹⁹ in Frage kommen könnten. Beide Varianten haben Nachteile. So könnte die Einrichtung einer neuen Datenbank lange dauern und zu Redundanzen führen mit der Gefahr, dass Änderungen, die in einer Datenbank vorgenommen, in der anderen Datenbanken nicht nachgeführt werden.²⁰ Für eine alternative Möglichkeit, nämlich alle handelsregisterlichen Daten in einer Datenbank zentral zu speichern, fehlt derzeit eine rechtliche Grundlage.

3.2 Effizienz

In den folgenden Unterkapiteln gehen wir auf die folgenden Themen ein: Kosteneffizienz, Bearbeitungsdauer und die Vermeidung von Rückweisungen. Erneut ist die Reihenfolge nicht als Priorisierung zu verstehen. Zur leichteren Orientierung sind die Abschnitte strukturiert wie die Abschnitte oben.

3.2.1 Kosteneffizienz

Bedürfnisse: Der Bund und die Kantone haben ein grosses Interesse daran, dass das Handelsregister kosteneffizient funktioniert. Insbesondere die kaHR stehen durch die Änderung der Gebührenverordnung unter höherem Kostendruck und sind darauf angewiesen, dass das System so kosteneffizient wie möglich organisiert ist. Die Anforderungen an den Leistungsumfang der Software unterscheiden sich hingegen nach der Grösse eines kaHR, also nach der Anzahl Anmeldungen und Mutationen: Während die "grossen" kaHR einen höheren

¹⁶ Mit dem neuen Handelsregisterrecht (Art. 928c E-OR) sollen die HRA zur Identifikation natürlicher Personen systematisch die AHV-Nummer verwenden. Ausserdem soll eine zentrale Datenbank Personen geführt werden, wozu die dort erfassten Personen zusätzlich eine nichtsprechende Personennummer erhalten.

¹⁷ Die rechtliche Situation könnte sich mit Annahme des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses ändern (vgl. Botschaft vom 26. Juni 2019).

¹⁸ An dieser Stelle wird angemerkt, dass die Daten der kaHR, die die Software CR-Business verwenden, teilweise auf Servern des IT-Dienstleisters DV Bern gespeichert sind.

¹⁹ Potentielle Grundlage dafür könnte das Referenz-Personenregister RPR sein.

²⁰ Diese Problematik besteht teilweise bereits heute, weil Daten im Tagesregister, im Hauptregister des EHRA, in den Hauptregistern der Kantone, im Amtsblatt SHAB und in den kantonalen Amtsblättern geführt werden.

Bedarf an softwaregestützter Automatisierung der Prozesse haben, ist es bei "kleinen" kaHR mit weniger Anmeldungen und Mutationen meist nicht notwendig, jeden Prozessschritt zu digitalisieren. Die grösseren kaHR mit vielen Mitarbeitenden benötigen auch komplexere Berechtigungskonzepte (Einsichts-, Schreib- und Leserechte) als Kantone mit nur wenigen Mitarbeitenden. Ferner ist es so, dass einige, aber nicht alle Kantone Schnittstellen zum kantonalen Steueramt oder dem Einwohnerregister haben.

Problembeschreibung: Potentiell gibt es zwei Probleme, die nacheinander erläutert werden:

1. *Potentielle Redundanzen:* Das erste potentielle Problem könnte darin liegen, dass die kaHR aktuell zwei unterschiedliche Anwendungen nutzen. So besteht die Gefahr von Doppelspurigkeiten: Kantone müssen die Entwicklungs- und Wartungskosten von zwei Anwendungen tragen, die effektiv dasselbe leisten.

Die Doppelspurigkeiten zwischen den Kantonen und dem Bund sind vermutlich gering. Das EHRA und die kaHR nutzen ihre verschiedene Software auf unterschiedliche Weise und für unterschiedliche Prozessschritte. Auf Ebene der Kantone ist bereits ein hohes Mass an Kostenteilung festzustellen. 24 kaHR teilen sich bereits die anfallenden Entwicklungs- und Betriebskosten für die Software CR-Business. Die vier übrigen kaHR teilen sich die Kosten für die Software HR-Matic. Die tatsächlichen Preise der Softwareanbieter sind Betriebsgeheimnisse und konnten nicht ermittelt werden. Die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der kaHR zeigten sich ausnahmslos zufrieden mit den Kosten ihrer Software.²¹ Die Zufriedenheit der kaHR rührt auch daher, dass zumindest CR-Business modular aufgebaut ist und die Kantone nur die Applikationen bezahlen müssen, die sie benötigen. Manche der kleineren kaHR nutzen beispielsweise keine Schnittstellen zu ihren Abrechnungssystemen, da sie die Rechnungen für die vergleichsweise wenigen Meldungen manuell erstellen. Zusammenfassend kann die Tatsache, dass es aktuell nur zwei und nicht mehr Anwendungen gibt, als Erfolg kantonaler Zusammenarbeit gewertet werden.

Dennoch stellt sich die Frage, warum die vier Kantone, die HR-Matic verwenden, sich nicht den übrigen 24 kaHR anschliessen. Jedes einzelne dieser vier Handelsregisterämter müsste einen hohen Anreiz haben, sich den anderen kaHR anzuschliessen – vorausgesetzt, dass die Software ein so grosser Kostenfaktor ist. Schliesslich würde ihnen ein Wechsel die Möglichkeit eröffnen, ihre Kosten mit 24 statt nur drei anderen kaHR zu teilen. Keines der vier kaHR scheint jedoch diesen Schritt in Erwägung zu ziehen. Sie sehen keine erheblichen Nachteile hinsichtlich der Kosteneffizienz ihrer Software. Zudem wäre ein Wechsel der Software mit erheblichen Migrationskosten verbunden.

2. *Verhandlungsposition:* Als zweites potentielles Problem könnte die Verhandlungsposition der Kantone gegenüber den Software-Anbietern gesehen werden. Die Annahme ist, dass die

²¹ Eine Limitierung des Berichts ist, dass die Kostengerüste der jeweiligen Systeme, bspw. Kosten pro Eintrag im Handelsregister, Fixkosten versus variable Kosten usw. nicht preisgegeben werden durften. Dies hat einen Vergleich der Leistungen der beiden Anbieter – DV Bern AG und AISO SA – und damit eine weitergehende Analyse verunmöglicht. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die direkten Kosten für die Software-Systeme vermutlich nur einen kleinen Teil der Gesamtkosten des Handelsregisters ausmachen. Zudem ist davon auszugehen, dass die indirekten Kosten, die durch ineffiziente Prozesse oder eine potentiell uneffektive Software resultieren, deutlich höher sind als die direkten Kosten.

Kantone eine bessere Verhandlungsposition hätten und günstigere Konditionen bei den Softwareanbietern heraushandeln könnten, wenn sie alle gemeinsam verhandeln würden. Diese Annahme lässt sich jedoch nicht vollends stützen. Es gab im Rahmen dieser Bedarfsabklärung keine Hinweise darauf, dass die aktuelle Verhandlungsposition gegenüber den Softwareanbietern schwach ist und so zu höheren Preisen führt.

Würden alle Kantone (und ggf. der Bund) die Software eines Anbieters nutzen, würden sie kurzfristig vielleicht günstigere Konditionen verhandeln können. Mittelfristig würden sie sich aber potentiell in die Abhängigkeit des Anbieters begeben. Von einer Software auf eine andere umzusteigen, ist aufwändig und teuer. Das dürften auch die Softwareanbieter wissen. Die Tatsache der hohen Wechselkosten könnte der alleinige Anbieter theoretisch dazu ausnutzen, mittelfristig seine Preise zu erhöhen oder die Weiterentwicklung der Software nicht mehr mit der gleichen Vehemenz weiterzutreiben. Die jetzige Situation hindert die Anbieter daran dies zu tun. Die Kantone können ihrem jeweiligen Anbieter glaubhaft machen, zum jeweils anderen Anbieter wechseln zu können (vorbehaltlich beschaffungsrechtlicher Rahmenbedingungen).

Dass die jetzige Situation, in der die kaHR zumindest zwei Anbieter zur Auswahl haben, auch kostenmässige Vorteile hat, zeigt folgendes Beispiel: Eine Gruppe von Kantonen hat jüngst den Software-Anbieter gewechselt. Eines der betroffenen kaHR gab an, dass die neue Software-Lösung ca. 20% günstiger sei – und das bei einer gleichzeitig deutlich verbesserten Leistungsfähigkeit. Der Wettbewerb zwischen den Anbietern kann dazu beitragen, die Preise für die Software niedrig zu halten.

Mögliche Problemlösung: Auf Basis der geführten Fachgespräche ist aktuell kein Handlungsbedarf angezeigt. Das Problem potentieller Doppelspurigkeiten erachten wir als klein. Bund und Kantone nutzen ihre Anwendungen für unterschiedliche Prozessschritte. Auf kantonaler Ebene ist es den Kantonen durch ihr koordiniertes Vorgehen bereits gelungen, das Problem potentieller Doppelspurigkeiten auf ein niedriges Niveau zu senken. Gleichwohl soll die Tatsache, dass es trotz der kantonalen Kooperationen nicht eine, sondern weiterhin zwei verschiedene Software-Lösungen gibt, nicht verkannt werden.

3.2.2 Bearbeitungsdauer

Bedürfnisse: Die Nutzenden des HR sind nicht nur darauf angewiesen, dass die hinterlegten Informationen richtig und aktuell sind, sondern auch, dass neue Meldungen und Mutationen schnell veröffentlicht werden. Insbesondere die befragten Unternehmens- und Industrievertreter kritisierten, dass die Prozesse zu lange dauern.²² Nicht nur Start-ups passen in kurzer Zeit die Rechtsform ihres Unternehmens an den jeweiligen Entwicklungsstand ihres Unternehmens an; entsprechend sind sie an schnellen Prozessen interessiert.

²² Das ist auch rechtlich relevant, da die bedeutsamen materiellen Wirkungen der Handelsregistereintragung gegenüber Dritten erst einen Werktag nach der Bekanntmachung (künftig nach Art. 936a Abs. 1 E-OR sofort nach der Bekanntmachung) eintreten (Art. 932 Abs. 2 OR). Hierdurch können den Betroffenen rechtliche Nachteile entstehen (z. B. Fortdauer der persönlichen unbeschränkten Haftung trotz Ausscheidens aus einer Kollektivgesellschaft).

Problembeschreibung: Von der Meldung bis zur Veröffentlichung der Meldung vergehen aktuell zwei bis vier Tage.

Problemursache: Die Verarbeitung von Meldungen bedarf der Interaktion unterschiedlicher Akteure. Um eine rasche Bearbeitung zu ermöglichen, müssen die Beiträge aller Akteure effizient koordiniert werden. Die materiell-rechtliche Prüfung der Meldungen durch die Mitarbeitenden des EHRA und der kaHR nimmt nur wenige Minuten in Anspruch. Nicht bekannt ist, wie lange Meldungen bei dem für den Prozessschritt zuständigen Akteur liegen, bis sie bearbeitet und an den nächsten Akteur in der Prozesskette weitergeleitet werden. Ein effizientes IT-System kann helfen, den Prozess effizient zu gestalten. An den rechtlich definierten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ändert es hingegen nichts. Viele der interviewten Nutzer und Prozessbeteiligten nannten den Datenaustausch zwischen dem EHRA und dem Amtsblatt SHAB als einen potentiellen Grund für die hohe Dauer. Der Hintergrund ist, dass Eintragungen gegenüber Dritten erst einen Werktag²³ nach der Veröffentlichung im SHAB wirksam werden.²⁴ Erst mit der Veröffentlichung im SHAB wird die Eintragung rechtswirksam. Als problematisch wird wahrgenommen, dass es nach der Bekanntmachung nochmals einen Tag dauert, bis die Handelsregistereintragungen über das zentrale Zugangsportale Zefix im Rahmen von Suchanfragen zugänglich sind.²⁵

Mögliche Problemlösung: Eine kleine Beschleunigung könnte potentiell erreicht werden, indem eine Schnittstelle zwischen dem EHRA und dem SHAB geschaffen wird, die einen Datenaustausch einzelner Meldungen in Echtzeit erlaubt, statt *en bloc* wie bisher. Für das SHAB wurden bereits mehrere Schnittstellen zu diversen Ämtern erstellt, die Daten an das SHAB liefern bzw. Daten vom SHAB beziehen. Eine grössere Beschleunigung könnte potentiell erreicht werden, wenn der Eintrag bereits mit einer Zefix-Publikation rechtswirksam würde. Hierzu müsste der Prozess jedoch grundlegend geändert werden. Dies ist jedoch vorrangig keine eine Frage der Informatik, sondern eine Frage der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Bedürfnisse: Wie oben beschrieben, sind die Nutzer des HR auf eine schnelle Verarbeitung ihrer Meldungen angewiesen. Die Rückweisung fehlerhafter Einträge vom EHRA zurück an die kaHR führt jedoch zwangsläufig zu einer Verzögerung des Prozesses.

Problembeschreibung: Der Anteil der Meldungen von den Kantonen ans EHRA, die aufgrund von Fehlern zurückgewiesen werden müssen, ist aktuell sehr niedrig. Laut Aussagen der interviewten

²³ Mit Inkrafttreten des revidierten Handelsregisterrechts wird die Übergangsfrist von einem Werktag abgeschafft, sodass die Eintragungen gegenüber Dritten unmittelbar mit der Veröffentlichung wirksam werden (Art. 936a Abs. 1 S. 2 E-OR).

²⁴ Nicht ermittelt werden konnte, wie der Datenaustausch zwischen EHRA und dem SHAB zu Verzögerungen führen kann: Die vom EHRA übermittelten Daten werden innerhalb weniger Minuten veröffentlicht. Das EHRA gibt bereits die SHAB-Publikations-Nummer vor, sodass keine nachträgliche Kontrolle der SHAB-Publikation mehr notwendig ist.

An dieser Stelle sei auch auf politische Vorstösse verwiesen, die darauf hinwirken wollen, dass „(auch) den online einsehbaren Handelsregister-Einträgen Rechtsverbindlichkeit zukäme“. Vgl. Interpellation Caroni, 19.3549, 5. Juni 2019.

²⁵ Das EHRA sendet einmal am Tag alle Meldungen zur Publikation *en bloc* an das SHAB und bestimmt dabei bereits die Publikationsnummer und das Publikationsdatum. Meist gegen Ende des gleichen Werktages werden die Meldungen vom EHRA im SHAB publiziert. Danach erfolgt eine Rückverbuchung ins Zentralregister. Dieser Schritt ist notwendig, um die Datenbank im Zentralregister *à jour* zu bringen, um die Identitätskontrolle der eingetragenen Rechtseinheiten durchführen zu können.

Vertreter und Vertreterinnen der kaHR liegen die Rückweisungsquoten unter 1%. Aus datenschutzrechtlichen Gründen haben wir keine Statistiken zu den Rückweisungsquoten der einzelnen Kantone erhalten; der Grund der Rückweisungen wird vom EHRA statistisch nicht erfasst.

Problemursache: Die wenigen auftretenden Fehler sind laut den befragten Fachpersonen überwiegend materiell rechtlicher Natur. Die genutzten Informatikanwendungen sind nicht ursächlich.

Mögliche Problemlösung: Die aktuell niedrigen Rückweisungsquoten könnten zum Teil auch als Erfolg der genutzten Informatikumgebungen gewertet werden. Die Software-Anbieter haben bereits Pflichtfelder und Plausibilitätsprüfungen implementiert, mit denen viele Arten von Fehlern bereits ausgeschlossen werden können. Um Ursachen für die Rückweisungen zu erkennen und entsprechende Massnahmen ergreifen zu können, wäre eine statistische Erfassung der Rückweisungen vonnöten – sowohl jene des EHRA als auch diejenigen der vermutlich viel häufigeren Rückweisungen durch die kaHR.

4. Schlussfolgerungen

Aus den obigen Ergebnissen lassen sich zusammenfassend folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Für die Nutzenden des Handelsregisters spielt dessen Informatikumgebung keine Rolle. Ihre Bedürfnisse sind: hohe Datenqualität, Benutzerfreundlichkeit, umfangreiche Suchfunktionen und schnelle Prozesse.²⁶ Durch eine einheitliche Software *allein* lassen sich diese Bedürfnisse nicht bedienen. Vielmehr bedarf es effektiver Prozesse und effizienter Strukturen. Diese können mittels geeigneter Informatik unterstützt – aber nicht ersetzt – werden.
- Eine einheitliche Software ist weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung dafür, dass die im HR hinterlegten Informationen einheitlich sind.
- Die grosse Mehrzahl der befragten Prozessbeteiligten – also die kaHR – kann die Kritik der EFK an der Informatikumgebung des Handelsregisters nicht nachvollziehen. Die kaHR sind nach *eigener* Einschätzung mit ihren *eigenen* Systemen zufrieden. Zudem sind sie der Meinung, dass die 28 kaHR bereits ein hohes Mass an Vereinheitlichung erzielt haben. Dieser Ansicht kann man insofern zustimmen, als dass es nur noch zwei und nicht 28 unterschiedliche Software-Lösungen gibt. Auf Ebene der *Daten*, besteht jedoch nach wie vor grosser Bedarf für eine Vereinheitlichung. Einer Weiterentwicklung ihrer Systeme, wie z.B. durch Implementierung etwaiger Weisungen hinsichtlich der Ontologie, stehen die kaHR offen gegenüber.

²⁶ Unterschiedlich beurteilt wird das Bedürfnis nach der Beratungsfunktion der kaHR. Manche der befragten Akteure halten die Beratungsdienstleistungen der kaHR als zentrales Bedürfnis vor allem von kleinen und mittleren Unternehmen und als Instrument der Wirtschaftsförderung. Andere entgegnen, dass der Umstand, dass Beratungsdienstleistungen vonnöten sind, auf zu komplizierte Prozesse hinweist. Und schliesslich monieren andere, dass die Rahmenbedingungen zur Inanspruchnahme der Beratungsdienstleistungen verbessert werden müssten (z.B. Öffnungszeiten der kaHR).

Auf Basis dieser allgemeinen Schlussfolgerungen sind folgende Massnahmen skizziert, die die von der EFK geäusserte Kritik aufgreifen und zu einer Vereinheitlichung und Verbesserung der Informatikumgebung führen könnten. Während die erste Massnahme im Kompetenzbereich des EHRA fällt und auch von diesem umgesetzt werden könnte, bedarf es für die anderen Massnahmen der Mitwirkung von resp. Umsetzung durch anderer Akteure.

1. Förderung der Vereinheitlichung mittels Weisungen durch das EHRA.

Begründung: Die Daten, wie z.B. Angaben zu Funktionen, sind teilweise uneinheitlich parametrisiert, was eine Durchsuchung und maschinelle Auswertung deutlich erschwert.

2. Rechtliche und technische Voraussetzungen für eine Ausweitung der Suchfunktionen in Zefix schaffen.

Begründung: Umfangreiche Suchen sind aktuell nur auf den Seiten der kaHR des jeweiligen Kantons möglich. Nutzerseitig besteht jedoch ein grosser Bedarf nach umfangreichen Schweizweiten Suchmöglichkeiten. Zum einen bedarf es einer rechtlichen Grundlage, um die Suche nach natürlichen Personen in Zefix zu ermöglichen, und zum anderen einer Grundlage, für den Zugriff auf die von den kantonalen Handelsregisterämtern gehaltenen Daten. Schliesslich sind auch technische Voraussetzungen zu schaffen, z.B. mittels Schnittstellen oder einer Ausweitung der Datensätze des EHRA.

3. Bildung von Schnittstellen forcieren: Zwischen den Software-Lösungen der Kantone und zwischen dem HR und dritten Registern.

Begründung: Durch Schnittstellen zwischen den Software-Lösungen können Medienbrüche verhindert und somit die Datenqualität erhöht werden. Schnittstellen zu dritten Registern könnten potentiell zur Erhöhung der Qualität, Einheitlichkeit und Aktualität der Daten dienen.

4. Elektronische Anmeldung vereinfachen und attraktiver gestalten.

Begründung: Durch eine elektronische Anmeldung können Medienbrüche verhindert und somit die Datenqualität erhöht werden. Ein kundenfreundliches System könnte potentiell einen weiteren Anreiz bieten, Mutationen zu melden.

Mit den Empfehlungen kann die aktuelle Informatikumgebung in ausgewählten Bereichen optimiert werden. Sie entsprechen denn auch dem vielfach – meist implizit – geäusserten Bedürfnis, den *Status quo* des Handelsregisters zu belassen. Zwar tragen die Empfehlungen einerseits nur bedingt einer über die Optimierung hinausgehenden Vereinheitlichung resp. Vereinfachung des Handelsregisters bei; andererseits kann eine Vereinheitlichung und Vereinfachung über eine Anpassung der Informatikumgebung *alleine* auch nur eingeschränkt erzielt werden. Vielmehr wäre dafür eine Neugestaltung der „Architektur“ des Handelsregisters, mitunter auch die Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund, und des mit ihr verbundenen Rechtsrahmens notwendig. Die Beantwortung der Frage, ob eine Neugestaltung notwendig ist, ist vor allem eine politische Frage, deren Beantwortung über den Rahmen dieser Bedürfnisabklärung hinausgeht.

A. Interviews

Name	Institution
Initiativen und Strategien	
Cedric Roy	E-Government Suisse
Martin Godel	SECO
Markus Tanner	SECO
Andreas Kellerhals	Opendata.ch
Dienstleister	
Oliver Reinhardt	Schweizerischer Notarenverband
Markus Spielmann	Schweizerischer Anwaltsverband
Marc Bräutigam	Treuhand Suisse
Patrik Widmann	Money House
Thorsten Kleibold	Expert Suisse
Privatwirtschaft	
Dieter Kläy	Schweizerischer Gewerbeverband
Henrique Schneider	Schweizerischer Gewerbeverband
Erich Herzog	Economiesuisse
Staatliche Schnittstellenakteure	
Clemens Meisterhans	Konferenz der kantonalen Handelsregisterbehörden
Reto Sanwald	Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
Cora Graf-Geiser	Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen
Juan Pablo Lovato	Bundesamt für Statistik
Software Anbieter	
Philippe Jacob	DV Bern AG
Jean-Michel Verchère	AISO SA
Eidgenössisches Amt für das Handelsregister	
Rolf Wisler	EHRA
Nicolas Turin	EHRA

Rino Siffert	EHRA
Kantonale Handelsregister	
Marcel Biondi	HR Aargau
Marco Seydel	HR Appenzell Innerrhoden
Daniel Kobler	HR Appenzell Ausserrhoden
Michel Voutat	HR Bern
Thomas Vogt	HR Basel-Stadt
Uschi Kozomara*	HR Freiburg
Arno Lombardini	HR Graubünden
Fabian Murer	HR Luzern
Vincent Rivier*	HR Neuenburg
Reto Stocker	HR Nidwalden
Pascal Müller	HR Obwalden
Marcel Dubois	HR Schaffhausen
Othmar Aeschi	HR Schwyz
Markus Saner	HR Solothurn
Andrea Porrini	HR Tessin
Giacun Valaulta*	HR Thurgau
Andrea Gnos-Stadler	HR Uri
Yann Decnaeck*	HR Waadt
Christine Keller	HR Wallis
Andreas Hess	HR Zug
Jacqueline Schwarz	HR Zürich
Weitere	
Peter Jung	Universität Basel

* Schriftliche Stellungnahme.

B. Dokumente

BFS 2019: Erläuternder Bericht – Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), Bundesamt für Statistik, Neuenburg, August 2019

BJ 2019: Änderung der Handelsregisterverordnung und der Verordnung über die Gebühren für das Handelsregister – Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens, Bundesamt für Justiz, Bern, 2019

BJ 2012: Erläuternder Bericht zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht und Anpassungen im Aktien-, GmbH- und Genossenschaftsrecht) sowie des Revisionsaufsichtsrechts, Bundesamt für Justiz, Bern, 2012

BSS 2019: Regulierungsfolgenabschätzung zum Umsatzschwellenwert für die Eintragungspflicht in das Handelsregister, Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen, BSS Volkswirtschaftliche Beratung, April 2019

CRF 2018: Corporate Registers Forum. 2018. International Business Registers Report 2018. Auckland: CRF

EFK 2018: Prüfung der Datenzuverlässigkeit des Handelsregisters Bundesamt für Justiz, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern, April 2018

EHRA 2013: Vorentwurf zur Änderung des Obligationenrechts (Handelsregisterrecht sowie Anpassungen im Aktien-, GmbH- und Genossenschaftsrecht) sowie des Revisionsaufsichtsrechts – Modernisierung des Handelsregisters und damit verbundene KMU-Erleichterungen, Eidgenössisches Amt für das Handelsregister, Bern, August 2013

Gerny, Daniel 2019: Die Schweiz ist ein Paradies für Kriminelle: Die Polizeizusammenarbeit ist im E-Mail-Zeitalter steckengeblieben, in *Neue Zürcher Zeitung* vom 19.08.2019

Interpellation Caroni Andrea vom 05. Juni 2019, Bürokratieabbau dank wirksamen Online-Handelsregisterauszügen (19.3549)

Mayring 2010: Mayring, P., Qualitative Inhaltsanalyse. In Handbuch qualitative Forschung in der Psychologie (pp. 601-613), 2010, VS Verlag für Sozialwissenschaften

Turin, Nicholas und Zihler, Florian 2010: Vision zum Schweizerischen Handelsregisterwesen, *Reprax* 13(1): 3-8

